



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

November 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

forvaltning af kulturarven

Opfølgning i sagen om beretning om forvaltning af kulturarven (beretning nr. 13/06)

1. november 2021

RN 312/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om forvaltningen af kulturarven, som blev indledt med en beretning i 2007. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 29. november 2007, 10. april 2012, 24. september 2014 og 25. juni 2018.

Konklusion

Rigsrevisionen har tidligere kritiseret, at Nationalmuseets magasinproblemer endnu ikke var løst 10 år efter beretningen fra 2007. Rigsrevisionen kan nu konstatere, at opførelsen af et fællesmagasin er begyndt, og at magasinet ifølge tidsplanen vil stå klar til aflevering den 4. februar 2022. Dette er dog under forudsætning af, at byggetilladelsen fortsat er gældende efter Planklagenævnets sagsbehandling af 2 klager over den vedtagne lokalplan.

De statslige museer skal ifølge museumslovens krav indberette museumsgenstande og -værker i de centrale registre. Kulturministeriet har taget initiativ til udviklingen af den nationale museumsdatabase, SARA. Nationalmuseet og Statens Museum for Kunst er forsinkede i forhold til målene om at indhente efterslæbene for indberetningerne i henholdsvis 2020 og 2023.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Kulturministeriet 14 år efter, at beretningen er afgivet, endnu ikke har sikret, at de statslige museer overholder museumslovens krav om at indberette museumsgenstande og -værker i de centrale registre.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Kulturministeriets initiativ med at etablere et fælles magasin for Det Kongelige Bibliotek og Nationalmuseet med planlagt aflevering og begyndende indflytning i februar 2022
- Kulturministeriets initiativer til at sikre, at Nationalmuseet når i mål med indberetningen i SARA i 2022, og at Statens Museum for Kunst når i mål med endelig indberetning i SARA i 2026.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2007 en beretning om forvaltning af kulturarven. Beretningen handlede om forvaltningen af den fysiske kulturarv i arkiver, biblioteker og museer på Kulturministeriets område. Beretningen viste, at Kulturministeriet som følge af *Bevaring med perspektiv – regeringens plan for en langsigtet bevaring af kulturarven* (herefter kulturbevaringsplanen) havde iværksat en række initiativer i forhold til forvaltningen af kulturarven. Rigsrevisionen kunne imidlertid også konstatere, at der var problemer med bevaringen af kulturgjenstande hos mange af institutionerne. Desuden viste beretningen, at der var behov for at styrke indsamlings- og registreringsindsatsen på museumsområdet.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at den danske kulturarv generelt forvaltes hensigtsmæssigt. Statsrevisorerne fandt det dog bekymrende, at betydelige dele af kulturgjenstandene var i fare for nedbrydning, og at magasinerne, hvor genstandene skulle opbevares, var mangelfulde. Desuden fandt Statsrevisorerne det bekymrende, at flere af de statslige museer havde et omfattende registreringsefterslæb.

4. Som svar på beretningen afgav kulturministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i oktober 2007. Heri oplyste ministeren, at beretningens konklusioner og anbefalinger ville indgå i Kulturministeriets løbende justeringer af initiativerne i kulturbevaringsplanen.

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Kulturministeriets udvikling af strategier for en forøgelse af effekten og antallet af tilsyn ved de statsanerkendte museers indsats for forvaltningen af kulturarven.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 10. april 2012.
2. Kulturministeriets arbejde med at fastsætte mål for de kulturbevarende institutioners virksomhed.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 10. april 2012.
3. Kulturministeriets initiativ med at etablere et fælles magasin for Det Kongelige Bibliotek og Nationalmuseet med planlagt indflytning medio 2021.	Behandles i dette notat.
4. Kulturministeriets initiativer til sikring af, at Statens Museum for Kunst og Nationalmuseet når målene om at indhente efterslæbet af indberetninger i henholdsvis 2023 og 2020.	Behandles i dette notat.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Kulturministeriets initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Kulturministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningsspørgsmål. Gennemgangen er baseret på materiale sendt fra ministeriet.

Nationalmuseet og Det Kongelige Biblioteks fælles magasin

8. Statsrevisorerne bemærkede ved Endelig betænkning af 22. august 2018, at de fandt det yderst kritisabelt, at nationalmuseets magasinproblemer endnu ikke var løst mere end 10 år efter beretningens afgivelse.

9. Det fremgik af beretningen, at Nationalmuseet havde væsentlige udfordringer med sine magasinforhold. Nationalmuseet oplyste i beretningen, at mere end 1/3 af museets magasiner er uegnede til magasinformål, da de ikke opfylder basale klimakrav. Herudover har Nationalmuseet forskellige sikringsproblemer i forhold til dele af museets ejendomme.

10. I Rigsrevisionens notat fra september 2014 fremgik det, at Kulturministeriet planlagde at etablere et fælles magasin til Det Kongelige Bibliotek, Nationalmuseet, Statens Naturhistoriske Museum og Medicinsk Museion for at sikre den mest optimale udnyttelse af resurserne.

11. I Rigsrevisionens notat fra august 2018 fremgik det, at Kulturministeriet indgik en aftale med Frederikssund Kommune om erhvervelsen af en byggegrund med henblik på at opføre et fælles magasin for Det Kongelige Bibliotek og Nationalmuseet. Statens Naturhistoriske Museum og Medicinsk Museion valgte at trække sig fra samarbejdet om opførelsen af et fælles magasin. Byggeriet forventedes igangsat ultimo 2019 med planlagt indflytning medio 2021.

12. Kulturministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning på sagen oplyst, at lokalplan og byggetilladelse faldt på plads primo maj 2020, og at byggeriet er igangsat og følger tidsplanen med forventet overdragelse til Det Kongelige Bibliotek og Nationalmuseet den 4. februar 2022. Det fremgår desuden af projektets tidsplan, at der vil foregå test af de tekniske anlæg frem til den 15. juni 2022 sideløbende med de 2 institutioners indflytning. Kulturministeriet har oplyst, at projektets forsinkelse skyldes, at udarbejdelsen af lokalplanen var mere tidskrævende end først antaget.

Rigsrevisionens opfølgning viser dog også, at der pågår sagsbehandling i Planklagenævnet af 2 klager vedrørende lokalplanen, som i yderste konsekvens kan underkende lokalplanen og medføre bortfald af byggetilladelsen. Sagsbehandlingen ved Planklagenævnet kan ifølge Kulturministeriet forventes at vare 16-20 måneder. I lokalplanens beskrivelse fremgår det ligeledes, at det er Planklagenævnets afgørelse, om klagerne får opsættende virkning. Hermed er det bygherres egen risiko at bygge, inden sagerne er afgjort.

Kulturministeriet oplyser, at byggeriet er igangsat på trods af de uafklarede sager ved Planklagenævnet. Denne beslutning er truffet på baggrund af Kammeradvokatens vurdering af sagen og en vurdering af de økonomiske konsekvenser ved at udskyde byggeriet.

13. Kulturministeriet oplyser også, at indflytningen vil forløbe over flere år. Nationalmuseet forventer en indflytningsperiode på 8-10 år. Museet har i forbindelse med nedpakning og flytning fokus på:

- hurtigst muligt at få afviklet magasiner med dårlig bevaringskvalitet
- at opretholde bevaringskvaliteten i museets nuværende magasiner indtil flytningen til nyt magasin.

Det fremgår af Nationalmuseets rammeaftale med Kulturministeriet for 2017-2020, at der er opstillet mål for kvaliteten (målt i TWPI – time weighted preservation index) af museets magasiner. TWPI er et gennemsnit af risikofaktorerne klima, mugvækst og mekanisk skade, og skalaen går som følger: GOD, OK og RISIKO. Af Nationalmuseets opgørelse over kvaliteten i magasinerne fremgår det, at andelen af museets samlinger, der befinder sig under magasinforhold med karakteren RISIKO, er faldet over de sidste 10 år. Nationalmuseet oplyser ligeledes, at der generelt har været tale om et forbedret billede af magasinforholdene som følge af museets afvikling af dårlige magasiner og klimaoptimeringer i magasinerne ved Brede og Ørholm.

Nationalmuseet oplyser, at 5.600 m³ ud af museets samlede 42.000 m³ er nedpakket og klar til flytning. I rammeaftalen for perioden 2021-2024 er det aftalt, at museet skal fremlægge en konkret indflytningsplan i 2021.

14. Ifølge Kulturministeriet påbegynder Det Kongelige Biblioteks indflytning straks efter aflevering af magasinet. Herefter forventer biblioteket, at flytte cirka 50 % af kulturarvssamlingerne i 2022, og at 90 % er flyttet i 2024.

15. Rigsrevisionen har tidligere kritiseret, at Nationalmuseets magasinproblemer endnu ikke var løst 10 år efter beretningen fra 2007. Rigsrevisionen kan nu samlet konstatere, at opførelsen af fællesmagasinet er begyndt, og at magasinet ifølge tidsplanen vil stå klar til aflevering den 4. februar 2022. Dette er dog under forudsætning af, at byggetilladelsen fortsat er gældende efter Planklagenævnets sagsbehandling af klagerne over den vedtagne lokalplan. Kulturministeriet oplyser, at indflytningen af Nationalmuseet vil forløbe over 8-10 år. Rigsrevisionen kan konstatere, at Nationalmuseet oplyser, at museet arbejder målrettet med bevaringskvaliteten i de eksisterende magasiner i forbindelse med nedpakning og frem til flytning til nyt magasin.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Kulturministeriets initiativ med at etablere et fælles magasin for Det Kongelige Bibliotek og Nationalmuseet med planlagt aflevering og begyndende indflytning i februar 2022.

Statens Museum for Kunsts og Nationalmuseets indberetningsefterslæb

16. Det fremgik af beretningen, at de statslige museer kun i ringe omfang indberettede til de 2 kulturarvsregistre (Museernes Samlinger og Kunstindeks Danmark), som museumsloven ellers foreskriver. Beretningen viste desuden, at Nationalmuseet, Statens Forsvarshistoriske Museum og Dansk Landbrugsmuseum ikke anvendte de 2 registre, og at 3 andre statslige museer kun havde registreret op til 5 % af deres samlinger. Et enkelt af de statslige museer (Ordrupgaard) havde registreret en større del af samlingen (85 %) i registrene.

17. Statsrevisorerne bemærkede, at de fandt det bekymrende, at flere af de statslige museer havde et omfattende registreringsefterslæb, og at såvel statslige som statsanerkendte museer ikke overholdt museumslovens krav om at indberette museums-genstande og -værker i de centrale registre. Det bekymrede endvidere Statsrevisorerne, at Kulturarvsstyrelsen (nu Slots- og Kulturstyrelsen) og Kulturministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at decentrale registre var opdaterede og tilgængelige for museerne.

18. I Rigsrevisionens notat fra september 2014 fremgik det, at enkelte museer (Ord-rupgaard og Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum) havde indberettet hele deres samling i de centrale registre, men at de statslige museer i alt kun havde indberettet 13 % af deres samlinger i registrene.

Det fremgik videre af notatet, at Kulturministeriet havde iværksat et nyt udviklingsprojekt – museumsdatabasen SARA – som bl.a. skulle erstatte de 2 registre. Nationalmuseet havde ifølge notatet tilkendegivet, at kvaliteten af indberetningerne ville blive bedre, hvis museet ventede med at indberette data, til SARA var færdigudviklet. Kulturstyrelsen (nu Slots- og Kulturstyrelsen) oplyste i notatet, at styrelsen var tilbøjelig til at genoverveje fristen for Nationalmuseets indberetninger og dermed afvente implementeringen af SARA.

Statsrevisorerne tilkendegav i forbindelse med notatet fra september 2014, at de allerede 2½ år tidligere var bekymrede over det store efterslæb i registreringen af museumsgenstande og -værker i de 2 centrale kulturarvsregistre: Museernes Samlinger og Kunstindeks Danmark. Denne bekymring var desværre stadig aktuell. Bekymringen blev ikke mindre af, at man afventede ibrugtagningen af SARA.

19. SARA blev oprindeligt igangsat af Kulturministeriet i 2011, og i 2014 indgik Slots- og Kulturstyrelsen kontrakt med et hollandsk firma om udviklingen af systemet. Styrelsen havde oprindeligt en forventning om, at SARA kunne tages i brug i efteråret 2016.

Slots- og Kulturstyrelsen oplyste i februar 2017 til Rigsrevisionen, at styrelsen havde valgt at afvente idriftsættelsen af SARA, før Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst og Den Hirschsprungske Samling fuldender deres indberetninger. Dette skyldtes, at styrelsen ønskede at spare museerne for en konvertering. Styrelsen oplyste videre, at hvis styrelsen havde fastholdt kravet om, at de 3 museer skulle have afsluttet deres indberetning inden udgangen af 2015, skulle museerne først have konverteret data over i Regin (der leverer data til de 2 kulturarvsregistre) og derfra 1 år senere have konverteret over i SARA. Det er styrelsens erfaring, at der er datatab ved enhver konvertering fra én teknisk platform til en anden. Styrelsen valgte på den baggrund at afvente implementeringen af SARA og derved gøre det muligt at eksportere direkte fra de 3 museers egne systemer over i SARA.

SARA

SARA har som mål at udvikle en infrastruktur, der består af en national museumsdatabase med tilhørende applikationer til samlingsregistrering, magasinstyring og digitalt asset management.

SARA skal være med til at sikre et nationalt overblik over de danske museers samlinger, øge kvaliteten af data og ikke mindst sikre, at data bliver tilgængelige og genanvendelige for museerne selv, for forskere, virksomheder, skoletjenester, turistorganisationer mfl.

SARA er en forkortelse for samlingsregistrering og samlingsadministration og er tidligere kendt som Projekt Fælles Museums-it. Det var planen, at SARA skulle have været taget i brug i 2016. SARA er forankret i Slots- og Kulturstyrelsen, og repræsentanter for museerne er inddraget i arbejdet.

20. Rigsrevisionens notat fra juni 2018 viste, at Kulturministeriet endnu ikke havde sikret, at Statens Museum for Kunst, Nationalmuseet og Den Hirschsprungske Samling opfyldte museumslovens krav om at indberette museumsgenstande og -værker i centrale registre. Af notatet fremgik det, at Nationalmuseet forventede at kunne afslutte sin indberetning ved udgangen af 2020. Statens Museum for Kunst forventede at kunne afslutte sin indberetning ved udgangen af 2023. Den Hirschsprungske Samling havde registreret alle sine værker elektronisk og manglede derfor alene at indberette registreringerne i SARA efter implementeringen af dette.

21. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Nationalmuseet ikke har indhentet sit indberetningsefterslæb i 2020 som forventet. Nationalmuseet oplyser, at museet ved udgangen af 2020 havde registreret alle sine samlinger elektronisk. Slots- og Kulturstyrelsen oplyser, at 1.717.442 af disse poster er indberettet i SARA ultimo juni 2021, svarende til 89 % af de værker, der skal indberettes. Hermed er museets største samlinger migreret til SARA.

Nationalmuseet forventer at indberette de sidste samlinger i SARA inden udgangen af 2022.

Ligeledes viser opfølgningen, at Statens Museum for Kunst ikke forventer at nå i mål med indberetning i SARA ved udgangen af 2023. Kulturministeriet oplyser, at der pr. september 2021 er indberettet omkring 100.000 poster i SARA fra egen samling. Ifølge Slots- og Kulturstyrelsen anslås Statens Museum for Kunst at have 270.000 værker. Det er dog ikke alle værker, der skal indberettes.

22. Kulturministeriets departement er ansvarlig for det faglige tilsyn af Statens Museum for Kunst. I forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning på sagen i 2021 har departementet været i dialog med museet for en nærmere afklaring af, hvor mange poster museet mangler at indberette til SARA for at opfylde museumslovens krav. Kulturministeriet oplyser på baggrund heraf, at Statens Museum for Kunst mangler at indberette dele af Den Kongelige Kobberstiksamlings kernebestand, hvor der pr. september 2021 rester 70.000 poster. Den Kongelige Kobberstiksamling rummer ud over kernebestanden et arkiv bestående af bøger med originalgrafik, blade i udenlandsk grafikark, der hovedsageligt består af dubletter og kopier af grafik samt et kunstnerarkiv. Arkivet rummer ca. 100.000 poster, hvoraf Statens Museum for Kunst vurderer, at ca. 30.000 poster skal registreres i SARA. Museet mangler således at registrere ca. 100.000 poster i SARA for at nå i mål med den endelige registrering i SARA og derved at opfylde museumslovens krav til indberetning i de centrale registre. Rigsrevisionen kan således konstatere, at ca. halvdelen af museets genstande, der skal indberettes, er blevet indberettet i SARA pr. september 2021.

23. Kulturministeriet har aftalt med Statens Museum for Kunst, at museet skal have håndteret registreringsefterslæbet ved udgangen af 2026. Kulturministeriet oplyser, at målsætningen vil indgå i den kommende rammeaftale, og at ministeriet vil igangsætte en række indsatser til sikring af løbende fremdrift i registreringsarbejdet og endelig målopfyldelse i 2026.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Kulturministeriet 14 år efter, at beretningen er afgivet, endnu ikke har sikret, at de statslige museer overholder museumslovens krav om at indberette museumsgenstande og -værker i de centrale registre.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Kulturministeriets initiativer til at sikre, at Nationalmuseet når i mål med indberetningen i SARA i 2022, og at Statens Museum for Kunst når i mål med endelig indberetning i 2026.

Lone Strøm